

公平与效率：高等教育决策的依据

潘懋元

(厦门大学 高等教育科学研究所, 厦门 361005)

摘要：公平与效率,是人类社会永恒的理念,但在现实中,则是适时的行动准则。高等教育当前许多重大的改革与发展问题,都应当根据公平与效率的原则作为决策的依据。公平与效率,是两个密切相关的概念,在一定情况下产生矛盾。需要在两者之间寻求它们的平衡点,进行适度的协调。在经济与社会转型期,对改革与发展问题,一般采取效率优先、兼顾公平的原则。但公平的价值高于效率的价值,效率优先,最终是为达到更高层次的公平。对公平与效率的认识是主观的,但有其相对的客观标准:公平的标准是大多数人的公平,效率的标准是国家的、社会的、个人的长远效益。两者在发展中得到统一。

关键词：公平;效率;高等教育;决策

中图分类号：G64 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-9468(2003)01-0054-04

Equity and Efficiency: the Bases of Higher Educational Policy Making

PAN Mao-yuan

(Institute of Higher Education Science, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: Equity and efficiency are both the forever ideal of the human society, and are the rule of action at present. Many important problems faced in the reform and development of higher education should be solved according to the principles of equity and efficiency. Equity and efficiency are two correlative ideas, while they become contradiction in certain practices. It is necessary to search for the balance of the two, and harmonize them within measures. In the phase of the economy and society transition, the principle of "efficiency first, give attention to equity" should be adopted. While the value of equity is higher than efficiency, to put efficiency first is to realize the more equity in higher level. The ideas of equity and efficiency are subjective, but the rules are objective. Equity is for most, efficiency lies in the long-term efficiency of a nation, a society and an individual. Equity and efficiency unify in the development.

Key words: equity; efficiency; higher education; policy making

一、公平与效率的永恒性与现实性

公平(equity)与效率(efficiency),就其抽象性说,是人类社会永恒的理念。即使在远古年代,公平与效率还没有成为人类自觉的理念时,相当于公平与否、效率高低的某些意念,就往往被人们作为思考问题与采取行动的理性依据。公平、公正、正义、大同等等概念经中外先哲提出之后,就成为社会的崇高理念和人类不断的价值追求。而近代工业社会以来,人们在追求公平、正义的同时,更加关注效率在

提高社会生产力和促进社会物质文明进步中的意义。

抽象的公平与效率虽然是永恒的,但在特定的时代环境,对特定的事物来说,则是适时的、具体的行动准则。人们需要以公平与效率为依据,对具体事物进行理性的审视、理论的思考,做出尽可能准确的价值判断与价值选择,作为决策的依据。

教育公平与效率,是社会公平与效率的重要组成部分,一切教育的重大变革,几乎无不同公平与效率有关。以高等教育为例,当前许多重大的改革与

收稿日期:2002-11-14

作者简介:潘懋元(1920—),男,厦门大学高等教育科学研究所名誉所长,教授、博士生导师。

发展问题,都可以而且应当根据公平与效率权衡利弊得失,做出判断与选择,作为教育决策的依据。例如,面向市场自主办学、高等教育资源配置、高等教育大众化、大学生收费、招生与高考制度改革、高等教育结构调整、民办高校发展、重点大学与重点学科设置,以及女子教育、少数民族教育、弱势群体教育等等不同层面的热点问题,都与教育公平、教育效率存在或明或隐的相关,都需要做出正确的价值判断与价值选择。基于正确判断与选择的决策,有利于高等教育的可持续发展的健康发展;反之,则可能导致资源浪费、效率下降、公平失衡,甚至影响教育秩序与社会安定。

高等教育理论工作者虽非决策者,但有责任根据公平与效率原则及其相互关系的规律,辨明利弊,权衡得失,为教育决策提供理论依据。

二、教育公平与教育效率的关系

公平是伦理学上的概念,效率是源于经济学上的概念,两者不属于同一范畴体系。从逻辑上说,公平与效率不是一对矛盾概念。但在社会现实中,它们是两个密切相关的概念。在一定情况、一定条件下,两者往往产生矛盾。因而从现实出发,人们往往把它们视为一对矛盾统一的概念,以便正确处理它们之间的现实矛盾。例如,在国家有限的资源条件下,是先发展东部,然后凭借东部的力量发展西部,还是东西部同时并进,把有限资源平均分配给东西部?同样,在教育资源有限的条件下,是优先发展重点大学、重点学科,加快高等学校学术水平的提高,在科学上赶上世界先进水平,培养一批高科技高质量专门人才,然后带动全国高等教育水平的提高,还是把有限的教育资源,平均分配给全国高校,或者着重薄弱高校的投入,缩小高校之间的差距?也就是说,在资源有限的条件下,公平与效率的矛盾是现实存在的。对现实存在的矛盾的认识与处理,并非所谓“认识的混淆、失误”^[1]。

现实中的这对概念,既有矛盾的一面,也有统一的一面。应当更加重视其统一方面,力求缓和矛盾,加强统一。例如,高等学校面向市场自主办学,引进竞争机制,有利于提高办学效率。但是,可能是通过提高教育质量和管理水平,进行公平竞争;也可能是采取不正当手段,导致不公平竞争。应当采取措施,防止、避免不公平竞争而鼓励公平竞争。又如,高等教育大众化,如果充分利用社会教育资源,调动各方

积极性,为更多的青年提供上学机会,既实现了教育公平,又提高了教育效率;但是,如果重点大学大办成人高教、二级学院,就会导致教育资源分散、质量下降,以大众化冲击精英教育,使公平与效率处于矛盾冲突中。由此可见,教育公平与教育效率,这一对矛盾统一的概念,协调得当,相得益彰,可以双赢;处理失当,矛盾激化,可能两败。

如何协调?教育理论工作者、政策研究者的任务,就是要在公平与效率之间,寻求它的“平衡点”,找出公平与效率的“最佳区域”,也就是“适度”。以学生收费问题为例。适度的收费,有利于增加教育资金,提高办学效率;也有利于多招学生,在更大的范围实现教育公平。但是收取学费必须掌握一般家庭的承受力,否则不利于公平,也不利于高等教育生源的优化。1999~2001年三年扩招期间,普通高等学校经费增加了1.1倍,其中学校自筹收入增加1.7倍,而学生学杂费增加达3.1倍,学杂费已达总经费的25.6%,占自筹经费的54%。^[2]高等学校收费一般达年生均4000~8000元,远远高于农村居民人均纯收入,相当于城镇居民的人均可支配收入,而且还有继续上涨趋势。城乡贫困家庭的优秀青年,因交不起学杂费而上不了高等学校的为数不少。一般来说,学生交费的“度”,应定于75%以上的家庭能够自行承担,对于25%以下家庭有不同程度的困难,以奖助和贷款的方式帮助解决;如果太多的家庭不能承担(例如50%),奖助、贷款解决不了,势必导致公平与效率失衡。又如,高等教育发展的规模速度,也应当“适度”。如何掌握“适度”,是个很复杂的问题。因为“度”的内涵因素,有经济、文化、历史等等。但经济是基础,经济增长速度对高教发展速度的影响最为重要。因此,可比照经济增长的速度以调节高教发展的规模速度。又因为高等教育培养人才有一个相当长的周期,所以应当有一个超前量。这就是“适度超前”的原则。假如以GDP为经济增长的计量标准,则GDP年增长率为7%~8%时,高教的发展速度可考虑为8%~9%。如果据此考察近年来中国高等教育发展的规模速度,则1997年以前发展太慢,而1999年以来的三年扩招太快。无论太慢或太快,都不利于教育公平与教育效率的实现。

三、公平优先与效率优先

当公平与效率发生矛盾时,为实现公平而置效率于不顾,或为追求效率而置公平于不顾,都不足

这只是简化了的举例,实际操作应考虑其他因素,力求全面、精确。

取。面临一时无法协调化解的两难问题,决策者的选择只能是公平优先、兼顾效率或效率优先、兼顾公平。这种选择,要根据实际情况及其进程,权衡利弊而定。在经济与社会转型时期,对改革与发展问题,一般采取的是效率优先、兼顾公平的原则,以加快改革与发展的步伐。例如,在经济政策上,先向发达地区的东部倾斜,让一部分人先富起来;在高等教育政策上,设置重点大学、重点学科,启动“211工程”,以便在国际科技竞争中迎头赶上。当然,所谓“优先”,也应当“适度”:首先要“兼顾”而不是不顾,效率优先要兼顾公平而不是制造不公平;其次,要根据进程及时调整政策。政策的调整,不仅是为了避免矛盾激化,更是为了寻求更高层次上的公平。

这是因为,公平与效率不是同一层面的概念,也不是同一层次的价值。从人类社会发展的终极目标来说,公平的价值高于效率的价值。公平,体现平等、公正、人权等基本理念,是人类社会最高的理想与信念;效率则是体现现实的利益、效果,是人类社会生存与发展的必要条件。社会主义现代化建设最终的价值追求是公平,通过效率的不断提高以实现更高层次的公平。例如,在经济政策上,当向东部倾斜时,就要兼顾老少边穷地区的扶贫;当东部达到一定水平,能够更好地帮助西部开发时,就要倒过来向西部倾斜,从而在公平的原则下,提高国家整体的经济水平,全面奔向小康。一部分人先富起来之后,就要采取某些政策,如提高累进税率,加强扶贫解困力度等等,最终达到走共同富裕的道路。在高等教育政策上,重点大学、重点学科的设置与建设,首先是为了尽快地提高国家的科技水平,最终是为了以点带面,提高全国高等教育的质量和学术水平。

人类社会的终极目标是追求公平,但必须不断地提高效率。如果不提高效率,所谓公平,只能是低层次的公平。原始社会的分配是公平的,但没有人愿意回到原始社会生活去;历代农民起义的口号之一是“均田地”,但均田地并不能使社会的文明进步得以持续发展。一碗饭,两人吃,饿不死也吃不饱。“不患贫而患不均”,作为革命口号有其鼓动作用,作为建设思想则是错误的。20世纪50年代末的大跃进和“教育大革命”,要在15年间普及大学教育,遍地开花办高等学校,造成了极大的浪费和破坏。即使到了今天,高等教育大众化发展速度如果太快,教育资源严重不足,也会降低教育质量。低水平的公平是平均主义思想,不断提高效率的公平才是社会

主义建设的价值追求。

四、公平与效率的主观认识 与客观标准

公平与效率,都是相对性的概念,对它的认识与判断,往往受社会群体或个人的价值观及切身利益所制约。因此,对同一事物,不同地区、不同阶层、不同群体与个人可能有很不相同的认识和判断;从不同的角度看同一事物,也可能有不同的认识和判断。例如,全国统一高考,从“分数面前人人平等”角度看是公平的,但表面的公平往往掩盖了实质上的不公平,对于来自农村基础教育水平低、家庭经济条件差的考生来说,入学机会是不公平的;不同地区,按不同的分数线录取,在高中发达地区降低分数线是不公平的,在高中不发达地区适当降低分数线则是公平的。大学生按一定标准收费是公平的,但对于家庭贫困的学生则是不公平的;如果像过去一样,大学生一律免费入学,对于所有能进高校的学生来说是公平的,但由一部分人享有全体纳税人所提供的教育资金,从社会的角度看,则是不公平的。高等教育大众化,使更多的青年能够上学,从而不断提高社会整体教育水平和增强综合国力,是既公平又提高效率的;但如果发展过快,教育资源的供应跟不上,或重点大学大量扩招,冲击精英教育,只顾数量,不顾质量,则是降低效率,对于精英教育来说,也不公平。再如,公立高校大办二级学院,同民办高校争夺生源,分散公立高校教育资源,是公平还是不公平?是提高教育效率还是降低教育效率?高校大规模合并,巨型大学林立,是提高办学效率还是降低办学效率?这些都有不同的说法。

那么,公平与否,效率高低,有没有客观标准?绝对的标准恐怕是没有的,而相对的标准可能是有的。公平的相对标准是对大多数人的公平,效率的相对标准是对国家、对社会、对个人的长远效益。公平与效率的共同相对标准,则是发展。“发展是硬道理”,发展才能获得效率,提高效率;发展才能达到高层次的公平。公平与效率,在发展中得到统一。在高等教育领域,也是如此。

公平是人类社会崇高的理念,探求真理的学者最关心的是这一崇高理念的实现;效率是现实的效

益,务实的领导管理干部更为关切的是效率的高低。从不同的角度,探讨公平与效率问题,有助于开拓思路、集思广益。但不论学者、管理者,都应当既关心公平,又关心效率,这样就有更多的共同语言来探求两者之间的平衡点,解决公平与效率的矛盾。

2002 年 9 月底厦门大学高等教育发展研究中心举办的“公平与效率:21 世纪高等教育国际学术研讨会”,参加的都是高等教育理论工作者。从所收到的中外学者 58 篇论文看,讨论教育公平问题的 29 篇,讨论公平与效率关系的 21 篇,讨论效率问题的仅 2 篇,其他 6 篇。讨论公平问题的多于讨论效率问题,强调教育公平的重要性的多于强调效率的重要性。这是符合学者的思想实际的。但在面对现实

问题讨论时,还有必要强调效率在高等教育改革与发展中的重要性。

参考文献:

- [1] 高兆明.从价值论看效率与公平[J].哲学研究,1996,(10).
- [2] 胡瑞文等.中国高校扩招三年大盘点[A].公平与效率:21 世纪高等教育国际学术研讨会论文集[C].厦门:厦门大学高等教育发展研究中心,2002:190.

(责任编辑 蒋 凯 刘曙光)

(上接第 26 页)从根本上说,道德是实践性的,是关系性的。既然道德是实践和关系性范畴,道德的教育就应该以关系的方式展开,从我与人的平等关系开始。这个过程是积极能动的,是一种以交往和对话为纽带的互动过程。以爱育爱、以诚实教诚实、以公正启公正,乃是互动式德育模式的具体展开。

总之,美德是什么,美德可教否,这是超民族、超文化的一般性德育问题。对于前一个问题,伦理学家已经予以了持续的考量。图瑞尔对道德和习俗所做的域论划分,为我们分清一些行为准则是道德的还是习俗的(在特定社会的特定时期,意识形态也是一种习俗)提供了理论上的支持。在习俗的层面上,文化相对主义有其解释力。但在道德的层面上,相对主义就显苍白。真正的道德品格是超文化的。就第二个问题而言,重要的是“教”意味着什么。如果以实践的眼光来审视之,那么传统的“知识传授型”的“教”就很成问题。美德可教,需要一种“互动式”的“教”。在这个互动关系链上,教者同时也是学者。

(作者在成文过程中,重点参考了纽希(Larry Nucci)的研究^[2,8,9],谨致谢忱)

参考文献:

- [1] William K. Frankena. Ethics[A], in Carbone, P. F. . Value

Theory and Education[C]. Robert E. Kinger Publishing Company, 1987.

- [2] Larry Nucci. Synthesis of Research on Moral Development [J]. **Educational Leadership**, February 1987:86 - 92.
- [3] Jean Piaget. **The Moral Judgment of the Child**[M]. The Free Press, The Macmillan Company, 1965.
- [4] [美] 柯尔伯格.道德教育的哲学[M]. 杭州:浙江教育出版社,2000.
- [5] Carol Gilligan, et al. **Mapping the Moral Domain**[M]. Harvard University Press, 1988.
- [6] Carol Gilligan. **In a Different Voice**[M]. Harvard University Press, 1982.
- [7] 鲁洁,朱小蔓.德育教育论丛[C]. 南京:南京师范大学出版社,2000:1.
- [8] Larry Nucci. Moral Development and Character Formation [A]. in Walberg, H. J. &Haertel, C. D. **Psychology and Educational Practice**[C]. Berkeley: MacCarchan. 1997: 127 - 157.
- [9] Larry Nucci. **Moral Development and Moral Education: An Overview**[R]. <http://tigger.uic.edu/~lnucci/MoralEd/Overview.html>.

(责任编辑 刘曙光 展立新)